

МУРТАЗИНА РЕГИНА РАФАНОВНА

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРОЦЕСС В РЕСПУБЛИКАХ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2014

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права
ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: **Султанов Евгений Батырович**
кандидат юридических наук, доцент, заведующий
кафедрой конституционного и административного
права ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет»

Официальные оппоненты: **Кряжков Владимир Алексеевич**
доктор юридических наук, профессор
кафедры конституционного и муниципального
права Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»,
заслуженный юрист РФ

Артемова Светлана Тагировна
кандидат юридических наук, доцент, декан
юридического факультета ФГБОУ ВПО
«Ульяновский государственный педагогический
университет им. И.Н. Ульянова»

Ведущая организация: **ФГБОУ ВПО "Мордовский государственный
университет им. Н.П. Огарёва".**

Защита состоится «28» ноября 2014 г. в 10.00 часов на заседании
Диссертационного совета Д 212.081.26 по защите диссертаций на соискание
ученой степени кандидата юридических наук при ФГАОУ ВПО «Казанский
(Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008 г. Казань, ул.
Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им.
Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный
университет» и на сайте ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный
университет» www.kpfu.ru

Сведения о защите, автореферат и диссертация размещены на
официальных сайтах ВАК Министерства образования и науки РФ
<http://www.vak.ed.gov.ru> и ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский)
федеральный университет» www.kpfu.ru.

Автореферат разослан «6» октября 2014 года

Ученый секретарь
диссертационного совета, кандидат
юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина

Актуальность темы диссертационного исследования

Основы конституционного правотворчества субъектов Российской Федерации заложены в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Названным Федеральным законом предусмотрены общие правила принятия конституции субъекта Российской Федерации и поправок к ней. В соответствии со статьей 5 (часть первая, пункт 2) во взаимосвязи со статьей 7 (часть первая) указанного Закона конституция субъекта Российской Федерации, поправки к ней принимаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, если иное не установлено конституцией, большинством не менее двух третей голосов от установленного числа депутатов.

Таким образом, федеральное законодательство, по существу, выводит вопросы разработки, принятия, пересмотра и (или) внесения изменений и дополнений (поправок) конституции республики Российской Федерации за пределы ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, относя их к предметам собственного ведения субъектов Российской Федерации, где последние обладают всей полнотой самостоятельного правового регулирования.

Вместе с тем сравнительно-правовой анализ конституций республик Российской Федерации свидетельствует о некотором дисбалансе в конституционном регулировании соответствующих процедур, поскольку большинство республик фиксируют процедуры принятия, пересмотра и (или) внесения изменений и дополнений (поправок), оставляя без должного внимания порядок разработки новой конституции.

Кроме того, в нормах конституций республик Российской Федерации не нашел закрепления механизм, который определял бы процесс приведения их положений в соответствие с Конституцией Российской Федерации при ее пересмотре.

Таким образом, наличие широкого круга нерешенных вопросов как доктринального, так и прикладного характера определяет актуальность комплексного рассмотрения теоретических проблем реформирования конституции субъекта Российской Федерации с позиций единства и взаимосвязи понятийных, процедурных и содержательных аспектов этого сложного политико-правового процесса.

Степень научной разработанности темы

Анализу законодательства и правотворчества субъектов Российской Федерации посвящены работы О.В. Анциферовой, Н.А. Бобровой, Л.Б.Бутхановой, В.В. Володина, В.В. Гошуляка, Н.Н. Домошенкова, И.Г.Дудко, А.А. Зелепукина, В.В. Игнатенко, М.Н. Игнатьевой, Е.В.Колесникова, А.В. Крутикова, В.А. Куприна, В.А. Мацневой, В.А.Миронова, Е.П. Пашкова, М.Г. Потапова, В.Н. Синюкова, М.С.Студеникиной, Н.С. Соколовой, С.Л. Сергевнина, В.В. Толстошеева, Ф.З. Халикова, Е.А. Холодиловой, А.М. Цалиева, Г.Т. Чернобеля. В них рассматривается широкий спектр вопросов от анализа основных понятий регионального правотворчества до проблем соотношения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

При выполнении данного исследования также были изучены и использованы работы авторов, посвященные конституционно-правовому статусу республик Российской Федерации и их конституциям, в числе которых необходимо отметить труды В.А. Андреева, Е.А. Гунаева, Я.А.Зориной, Д.М. Качмазовой, Р.Б. Мамаева, Т.Н. Михеевой, В.В. Поповой, Л.А. Тхабисимовой, Г.Р. Хабибуллиной, А.В. Хамукова, В.Н. Шеломенцева, С.И. Шукшина.

Институту референдума свои исследования посвятили такие ученые, как А.А. Аванесян, Л.И. Волова, Б.С. Гадоев, В.В. Комарова, М.М. Курячая, В.Н. Мамичев, В.Н. Руденко, Г.Б. Синцов, И.А. Филипов и другие.

Вопросы правового регулирования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, обусловленные их ролью в конституционном процессе, освещаются в диссертации с учетом научных представлений С.А. Авакьяна, Г.Г. Бернацкого, Н.В. Витрука, А.Г. Гатауллина, Б.Л. Железнова, Г.А. Жилина, В.А. Кряжкова, Ж.И. Овсепян, Т.М. Пряхиной, А.А. Ливеровского, Л.В. Лазарева, О.Б. Мироновского, М.А. Митюкова, Т.Г. Морщаковой, Ю.Л. Шульженко, А.М. Хусаиновой, Н.М. Чепурновой.

Существуют и специальные исследования, посвященные конституционному процессу в отдельных республиках, входящих в Российскую Федерацию, к примеру, работа А.П. Саая «Конституционный процесс в Республике Тыва»¹, монография А.И. Ухтиярова «Конституционный процесс в Чувашии: практика, проблемы, теория»². Развитию национальной государственности удмуртского народа посвящено диссертационное исследование В.Ю. Войтовича³.

Отдельные вопросы изменения конституций (уставов) субъектов Российской Федерации изложены в монографии Е.С. Аничкина «Преобразование» Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации (2008 г.)».

Следует отметить монографию «Конституционное законодательство России»⁴, подготовленную группой авторов из Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Г.А. Гаджиев, В.П. Кашепов, В.В. Лапаева и др.). В ней раскрывается

¹ Саая А.П. Конституционный процесс в Республике Тыва: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.П. Саая. — СПб., 2012. — 28 с.

² Ухтияров А.И. Конституционный процесс в Чувашии: практика, проблемы, теория / А.И. Ухтияров. — Чебоксары: ГУП «ИПК «Чувашия», 2007.

³ Войтович В.Ю. Развитие национальной государственности удмуртского народа: автореф. дис. ... доктора юридических наук / В.Ю. Войтович. — М., 2004. — 40 с.

⁴ Гаджиев Г.А. Конституционное законодательство России / Г.А. Гаджиев, В.П. Кашепов, Н.М. Колосова, Б.С. Крылов и др. / Под ред. Ю.А. Тихомиров. — М.: Городец, 1999. — 382 с.

концепция конституционного законодательства России как ведущей отрасли законодательства, рассматриваются различные аспекты обновления конституционного законодательства, вызванные общественными преобразованиями последних лет: конституционно-правового статуса личности и гражданина, конституционных основ федерализма, организации государственной власти и местного самоуправления. Однако основными источниками права, анализируемыми в монографии, стали нормативные правовые акты федерального уровня.

Таким образом, заявленная проблема требует дальнейшего исследования. Автор стремился восполнить имеющиеся пробелы, сделав акцент на комплексном сравнительном исследовании порядка разработки, принятия и изменения конституций республик Российской Федерации.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, связанные с процессом разработки, принятия, пересмотра и (или) внесения изменений и дополнений в конституции республик Российской Федерации.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие процесс разработки, принятия, пересмотра и (или) внесения изменений и дополнений конституции республик Российской Федерации, практика их применения, а также существующие по данной проблематике теоретические идеи и представления.

Цель диссертационного исследования заключается в формулировании системного научного представления о содержании конституционного процесса в республиках Российской Федерации и особенностях его правового регулирования.

Достижение поставленной цели предполагает разрешение следующих **задач**:

—выявить и обосновать понятие, сущность и юридические свойства конституции республики Российской Федерации;

— сформулировать понятие конституционного процесса в республиках Российской Федерации и определить закономерности его правового регулирования;

— выявить проблемы в правовом регулировании сложившихся способов принятия конституций республик Российской Федерации, порядка их пересмотра и внесения в них изменений и дополнений;

— обосновать достоинства и недостатки процесса разработки, принятия, пересмотра и внесения изменений и дополнений в конституцию республики Российской Федерации:

а) законодательным (представительным) органом республики Российской Федерации;

б) путем организации и проведения референдума на территории республики Российской Федерации;

в) учредительным способом;

— предложить авторскую концепцию совершенствования республиканских нормативных правовых актов, регулирующих конституционный процесс в республиках Российской Федерации;

— исследовать роль Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных судов республик Российской Федерации и сформулировать предложения по совершенствованию их участия в конституционном процессе в республиках Российской Федерации.

Теоретической основой диссертации являются научные разработки отечественных и зарубежных ученых в области общей теории права и государства, конституционного права. Диссертантом также были использованы основные труды, посвященные вопросам юридического процесса.

Теоретической основой диссертации послужили труды следующих ученых-конституционалистов: С.А.Авакьяна, Р.Г.Абдулатипова, Г.И.Авдеенко, А.С. Автономова, В. Альхименко, К.В. Арановского, М.В.Баглая, А.В. Батанова, Г.Дж. Бермана, Н.А. Бобровой, Н.А. Богдановой,

Н.С.Бондаря, Н.М. Добрынина, Ю.П. Еременко, Л.Б. Ескиной, В.Д. Зорькина, А.В. Зиновьева, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, О.А. Калякина, И.А.Конюховой, И.А. Кравца, О.А. Кудинова, О.Е. Кутафина, В.А.Лихобабина, В.Н.Лысенко, В.О. Лучина, Н.В. Мамитова, А.Н.Медушевского, М.А. Митюкова, А.А. Мишина, В.С. Нерсисянца, С.А.Осипяна,А.Г. Пархоменко, У. Пройсса, Р.А. Ромашова, Л.В. Сониной, Б.А.Стародубского, И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой, И.А. Умновой, Л.Фридмэна, В.Е.Чиркина, А.Шайо, Б.С. Эбзеева.

В ходе формулирования научных представлений о содержании понятия «конституционный процесс» диссертант обращался к работам Г. Еллинека, В.В. Бородина, Н.В. Витрука, Л.С. Жакаевой, В.Д. Зорькина, Т.Д.Зражевской, Ж.И. Овсепян, О.Г. Румянцева, С.А. Савченко, М.С. Саликова, О.А. Сиденко, В.Б. Пастухова, Т.М. Пряхиной, М.Ф. Чудакова, Ю.А. Юдина.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные методы: диалектический и системного анализа, а также частнонаучные методы: исторический, сравнительно-правовой, логический, формально-юридический, теоретико-прогностический и иные приемы исследования. Общенаучные методы познания способствовали созданию целостного представления об изучаемом явлении. В частности, диалектический подход позволил всесторонне и объективно рассмотреть многообразие конституционных процессуальных норм в законодательстве республик Российской Федерации. Использован системно-функциональный подход, суть которого заключается в том, что все правовые явления исследуются в их системной и неразрывной связи, во взаимодействии и взаимовлиянии. Сравнительно-правовой метод позволил выявить общие тенденции, а также отдельные особенности в законодательстве республик Российской Федерации.

В целях обеспечения надежности и достоверности результатов исследования применение указанных методов осуществлялось по возможности комплексно. При исследовании вопросов, находящихся на

стыке отраслевых юридических наук, использовался междисциплинарный подход.

Нормативную и эмпирическую базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, конституции и законы республик Российской Федерации, регламенты законодательных (представительных) органов государственной власти республик Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты, относящиеся к предмету исследования, акты Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов республик Российской Федерации, конституции ряда зарубежных стран.

Научная новизна диссертации заключается в том, что в ней выработано системное научное представление о конституционном процессе в республиках Российской Федерации и особенностях его правового регулирования. В рамках указанного системного представления:

- предложено понятие и выявлены юридические свойства конституции республики Российской Федерации;
- сформулировано авторское понятие конституционного процесса в республике Российской Федерации;
- систематизированы субъекты конституционного процесса в республике Российской Федерации и установлены особенности их участия в процессе разработки, принятия, пересмотра и изменения конституции республики Российской Федерации;
- выявлены закономерности и особенности законодательного и иного нормативного правового регулирования вопросов разработки, принятия, пересмотра, изменения конституции республики Российской Федерации;
- обоснованы преимущества и установлены недостатки сложившихся способов разработки, принятия, пересмотра, изменения конституции республики Российской Федерации;

— выявлена целесообразность и доказана необходимость участия Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных судов республик в конституционном процессе в республиках Российской Федерации.

Основные положения, выводы и рекомендации, обладающие элементами научной новизны, выносимые на защиту:

1. Конституция республики Российской Федерации — это политико-правовой акт, выражающий волю многонационального народа республики Российской Федерации по основным вопросам государственного устройства, гарантиям реализации и защиты основных прав и свобод человека и гражданина на территории республики в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации.

2. Конституционный процесс в республиках Российской Федерации в широком смысле представляет собой урегулированный нормами Конституции Российской Федерации, федеральными законами, конституциями республик Российской Федерации и иным законодательством процесс выражения воли многонационального народа республики по основным вопросам государственного устройства, гарантиям реализации и защиты основных прав и свобод человека и гражданина на территории республики.

Конституционный процесс в республиках Российской Федерации в узком смысле есть урегулированные материальными и процессуальными нормами формы, методы и процедуры деятельности уполномоченных субъектов по разработке, принятию, пересмотру и изменению конституции республики Российской Федерации и актов конституционного значения.

3. К правовым актам конституционного процесса, кроме самой конституции республики Российской Федерации, относятся акты, предшествующие созданию конституции республики, но при этом являющиеся формами формирования и выражения воли многонационального народа республики. К таким актам можно отнести декларации, договоры о

разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, результаты референдума республики Российской Федерации, а в определенной мере и межправительственные соглашения.

4. Анализ закономерностей нормативного правового регулирования всех способов принятия конституций республик выявил, что среди стадий конституционного процесса стадия разработки проекта конституции является самой неурегулированной. В связи с этим автором предложены способы совершенствования действующего законодательства.

В работе отмечается, что только в Республике Бурятия закреплён такой важный принцип, как принцип научности законопроектной деятельности. В связи с этим диссертант предлагает закрепить принцип научности и обязанность привлечения специалистов в области конституционного права к подготовке проекта конституции в специальном законе.

5. Состав субъектов конституционного процесса, процессуальные особенности подготовки проекта конституции республики Российской Федерации и стадий конституционного процесса зависят от способа принятия и изменения конституции республики Российской Федерации.

На сегодняшний день в число субъектов конституционного процесса в республиках Российской Федерации законодательно не входят представители Российской Федерации, которые, по мнению диссертанта, должны быть включены в обязательное число участников подготовки и (или) согласования проекта конституции республики Российской Федерации до ее принятия независимо от способа принятия конституции.

Участие представителей Российской Федерации связано с необходимостью нахождения баланса интересов между Российской Федерацией и республиками при определении пределов конституционно-правового регулирования.

При этом форма такого взаимодействия может быть выражена путем образования объединённых межпарламентских или межведомственных комиссий по созданию и\или согласованию проекта конституции республики

Российской Федерации, работа которых будет направлена на поиск оптимальных решений по вопросам государственного устройства, гарантиям реализации и защиты основных прав и свобод человека и гражданина на территории республики Российской Федерации.

6. Обосновано, что каждый способ принятия (изменения) конституции республики Российской Федерации имеет свои преимущества и недостатки.

Наибольшей вариативностью отличается парламентский способ принятия конституции республики Российской Федерации, который зависит от особенностей конкретной республики.

Достоинствами принятия (изменения) конституции республики Российской Федерации законодательным (представительным) органом республики Российской Федерации являются профессионализм субъектов подготовки проекта конституции, а следовательно, высокий уровень «качества закона», регламентированность законодательного процесса. Недостатками такого способа, по мнению автора, являются ограниченность реального непосредственного участия граждан в конституционном процессе, а также возможное доминирование отдельных парламентских фракций.

Достоинством референдумного способа принятия (изменения) конституции республики Российской Федерации является демократичность этого способа с точки зрения непосредственного участия граждан в процессе принятия (изменения) конституции.

Выявлена проблема невозможности инициирования референдума высшим должностным лицом и парламентом республики Российской Федерации, что, по мнению автора, является существенным недостатком референдумного способа принятия (изменения) конституции.

Другим недостатком такого способа является невозможность редактирования текста проекта конституции (закона о внесении в нее изменений), вынесенного на референдум. При референдумном способе принятия (изменения) конституции республики Российской Федерации возможно возникновение проблемы обеспечения надлежащего качества

проекта конституции, подготовленного не законодательным (представительным) или иным специализированным органом республики Российской Федерации.

7. Решения Конституционного Суда Российской Федерации и отдельные решения конституционных судов республик Российской Федерации, по мнению диссертанта, могут являться доктринальной и правовой основой разработки и изменения конституций республик Российской Федерации.

В работе отмечается, что особая роль в конституционном процессе принадлежит решениям конституционных судов республик о толковании конституции, и в особенности тем из них, в которых суд приходит к выводу о наличии пробела в конституционном регулировании и невозможности толкования конституции при наличии такого пробела.

Среди решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые, по существу, являются теоретической и правовой основой конституционного процесса в республиках, необходимо отметить решения по делам о проверке конституционности отдельных положений конституций республик Российской Федерации, а также решения по делам о проверке конституционности положений Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в существенном дополнении теории конституционного процесса, теории учения о конституции, теории республиканского правотворчества в части конкретизации положений об особенностях правового регулирования в сфере разработки, принятия, пересмотра и изменения (дополнения) конституции республики Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использования его результатов в

правотворческой и правоприменительной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в учебном процессе в рамках дисциплин «Конституционное право», «Парламентское право», «Конституционное правосудие» и других специальных правовых дисциплин.

В диссертационной работе обосновываются следующие предложения по совершенствованию законодательства: в республиках Российской Федерации необходимо принять закон республики Российской Федерации, в котором должны быть закреплены субъекты разработки проекта конституции, принципы подготовки проекта конституции и требования к проекту конституции республики Российской Федерации. Указанный закон также должен содержать сроки и источники опубликования проекта конституции, в том числе в сети Интернет, а также предусматривать порядок внесения предложений по проекту конституции гражданами и общественными объединениями и механизм их рассмотрения и учета.

Совокупность сформулированных в работе теоретических положений может быть использована в процессе законотворческой деятельности при создании проекта конституции, закона, регламентирующего процесс создания конституции, ее принятия и изменения.

Апробация и внедрение результатов исследования

Основные теоретические положения работы и выработанные рекомендации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и административного права ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», а также на совещании в Правовом управлении Государственного Совета Республики Татарстан.

Результаты проведенного исследования использовались диссертантом и получили апробацию в учебном процессе при проведении лекционных и семинарских занятий.

Основные акты и выводы диссертационного исследования опубликованы автором в 17 статьях, 4 из которых в изданиях ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

Отдельные аспекты темы исследования докладывались диссертантом и обсуждались на II Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства» (Челябинск), IV Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Преодоление правового нигилизма как вектор развития современного государства и общества» (Казань), VII Международной научно-практической конференции студентов и аспирантов «Актуальные проблемы правовой политики: национальный и международный правовые аспекты» (Казань).

Структура диссертации определяется поставленной целью и задачами и включает в себя введение, две главы, состоящие из семи параграфов, заключение, список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, анализируется состояние научной разработанности, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, характеризуются теоретическая, методологическая, эмпирическая основы исследования, научная новизна, формулируется научная и практическая значимость работы, приводятся положения, выносимые на защиту, сведения об апробации полученных результатов, освещается структура работы.

В первой главе **«Общая характеристика конституционного процесса в республиках Российской Федерации»** дается обзор сложившихся в юридической науке и конституционной судебной практике определения конституции и конституционного процесса в республиках Российской Федерации, анализируется содержание этих понятий в сопоставлении со смежными понятиями.

В первом параграфе **«Понятие и юридические свойства конституции республики Российской Федерации»** исследуются общетеоретические подходы к определению понятия конституции республики Российской Федерации и ее места в системе нормативных правовых актов, особое внимание уделено исследованию ее юридических свойств.

По мнению автора, понятие конституции республики Российской Федерации невозможно сформулировать вне его соотношения с понятием Конституции Российской Федерации. С этой точки зрения в работе выделяются четыре основных подхода к соотношению этих понятий.

Наиболее распространенным и самым широким является понимание конституции республики как особого нормативного правового акта в системе конституционно-правового регулирования в Российской Федерации. В рамках этого подхода не только Конституция Российской Федерации, но и федеральное законодательство определяют пределы конституционно-правового регулирования для республик как субъектов конституционного процесса в Российской Федерации.

Автор отмечает основные проблемы, возникающие в рамках указанного подхода, в том числе излишняя зависимость конституций республик Российской Федерации от изменения федерального законодательства, что, по мнению диссертанта, является негативным, дестабилизирующим моментом. В этой связи автор считает, что изменения федерального законодательства, требующие внесения изменений в конституции республик Российской Федерации, должны иметь ранг федерального конституционного закона.

Разновидностью обозначенного выше подхода является более узкий подход к пониманию конституции республики как продолжения или части самой Конституции Российской Федерации. В этом смысле конституции республик Российской Федерации могут регулировать только то и в том объеме, что прямо предписано Конституцией Российской Федерации. В

определенной мере такой подход проявился, например, при принятии Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, утвержденного Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 199-ФЗ. В результате обсуждения проекта Договора из числа правовой основы для разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан было исключено федеральное законодательство, так как оно не предусматривается в части 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации.

Существующий подход к пониманию конституций республик Российской Федерации как к первичным актам по отношению к Конституции Российской Федерации вызывает множество противоречивых мнений. Этот подход основан на том, что классический вариант договорной федерации предполагает наличие учредительных документов у субъектов, образующих федерацию. Именно на основе уже имеющихся учредительных документов субъектов федерации формируется федеральная конституция, в которой субъекты федерации сами решают вопрос, какие именно предметы ведения будут переданы федерации. Подобную модель построения договорной федерации снизу вверх предлагала делегация Республики Татарстан при заключении Федеративного договора «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации».

Весьма критично автор оценивает и перспективы подхода к пониманию Конституции Российской Федерации и конституции республики Российской Федерации как к двум самостоятельным, но взаимосвязанным документам, каждый из которых регулирует только свою область общественных отношений.

В первом параграфе первой главы автором анализируются такие основные свойства и черты конституции республики Российской Федерации, как учредительный характер, нормативность, легитимность, реальность, прямое действие, встроенность в единую правовую систему России, программность, преемственность, стабильность, наивысшая степень правовой защиты.

Наиболее подробно в рамках работы автором изучено свойство стабильности конституции республики Российской Федерации, встроенность в единую правовую систему России и наивысшая степень правовой защиты, которые связаны с пониманием конституции республики Российской Федерации как особого нормативного правового акта в системе конституционно-правового регулирования, изменения которого допускаются только на основе федерального конституционного закона.

Во втором параграфе **«Общая характеристика понятия и правовые основы конституционного процесса в республиках Российской Федерации»** анализируются различные подходы к понятию конституционного процесса, исследуются способы принятия конституции республики Российской Федерации и в зависимости от способа принятия (изменения) конституции исследуются правовые основы конституционного процесса.

В работе дана развернутая характеристика всех основных подходов к понятию «конституционный процесс».

Наиболее широкий подход представляет собой понятие конституционного процесса как процесса принятия и реализации норм конституционного права. В этом смысле понятие конституционного процесса, по мнению автора, не отличается от понятия конституционного процессуального права.

Следующим по объему понятием является понятие конституционного процесса как процесса реализации норм конституции. В связи с тем, что нормы конституции неразрывно вплетены в ткань других конституционно-

правовых норм и, по сути, они являются вершиной этих норм, то это понятие не намного уже понятия конституционного процессуального права. А самое главное — нормы конституции являются правовой основой не только конституционного процесса, но и других видов процесса — избирательного, законодательного, процесса отрешения от должности и т.д.

Наиболее распространенным определением конституционного процесса, как показывает анализ, является понятие конституционного процесса как деятельности уполномоченных субъектов по разработке, принятию и изменению текста конституции. Это наиболее узкий подход к определению объема понятия “конституционный процесс”.

По мнению автора, конституционный процесс — это урегулированная материальными и процессуальными нормами конституционного права деятельность уполномоченных субъектов по созданию, принятию и изменению конституции. Главное отличие от большинства существующих определений заключается в том, что в конституционный процесс включается стадия создания конституции.

Как показывает исторический анализ, процесс создания конституции республики Российской Федерации включает в себя формирование воли многонационального народа субъекта Российской Федерации, которая выражается не только в тексте конституции, но и в различных актах конституционного характера.

Например, в Республике Татарстан это была Декларация ТССР от 30.08.1990 N 334-XII «О государственном суверенитете Татарской Советской Социалистической Республики», Закон Республики Татарстан от 18 апреля 1991 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Республики Татарстан», Постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 года «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан», результаты референдума Республики Татарстан 21 марта 1992 года, Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о разграничении предметов

ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 15 февраля 1994 года.

При исследовании правовых основ конституционного процесса автором проанализирован вопрос о связи особенностей конституционного процесса с содержательной стороной конституций республик. В этой связи отмечается невысокая самостоятельность республик Российской Федерации по содержательным вопросам принятия и изменения конституции республики, что, по сути, предопределяет низкую вариативность конституционного процесса в республиках Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Субъекты конституционного процесса и процессуальные особенности подготовки проекта конституции республики Российской Федерации»** проанализированы субъекты конституционного процесса, предложена классификация субъектов конституционного процесса в зависимости от стадии конституционного процесса.

Анализ, проведенный в работе, выявил нормативно-правовую неурегулированность вопросов создания и подготовки проектов конституций республик (изменений к ней). Автор предлагает предусмотреть в законодательстве республик Российской Федерации процедуры создания специальных комиссий (например, конституционных комиссий, рабочих групп) по вопросу создания и разработки проекта конституции республики Российской Федерации.

По мнению автора, субъекты конституционного процесса могут быть классифицированы следующим образом:

субъекты инициирования процесса создания проекта конституции (закона о поправках в конституцию);

субъекты создания проекта конституции (закона о поправках в конституцию);

субъекты инициирования начала процесса принятия конституции (закона о поправках в конституцию);

субъекты принятия конституции (закона о поправках в конституцию);

субъекты обнародования конституции (закона о поправках в конституцию).

Автор подчеркивает, что процесс создания проекта конституции как творческий процесс не поддается унифицированному нормативно-правовому регулированию. Поэтому в работе сделан вывод, что в нормативных правовых актах, регламентирующих процесс создания проекта конституции, наиболее важным является закрепление состава, порядка формирования и полномочий субъектов подготовки проекта конституции и, по возможности, основных процедурных сторон их деятельности.

Анализ показал, что существуют разные подходы к решению этих проблем. В ряде республик Российской Федерации основные элементы правового статуса этих субъектов прямо закреплены в нормативных правовых актах. В других республиках перечень этих субъектов носит более абстрактный характер.

На основе анализа процессуальных особенностей подготовки проекта конституции в работе сделан следующий вывод. Наиболее удачным представляется вариант закрепления в специальных нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации процедуры создания специальных рабочих органов. Чаще всего создаются конституционные комиссии, члены которых являются специалистами в области конституционного правотворчества и хорошо осведомлены в различных вопросах содержания, способах и формах правового регулирования общественных отношений, составляющих предмет конституционно-правового регулирования.

Автор считает, что еще одним важным критерием подбора членов конституционной комиссии является требование к способности оценивать политические и социально-экономические последствия предлагаемых правовых решений.

В отношении референдумного способа принятия (изменения) конституции федеральное законодательство, по мнению диссертанта, чрезмерно ограничило инициаторов проведения референдума субъекта Российской Федерации, отнеся к их числу только граждан. В тех случаях, когда принятие, изменение или пересмотр конституции субъекта Российской Федерации возможны на референдуме, логично было бы расширить круг инициаторов референдума, отнеся к ним, например, высшее должностное лицо республики, республиканский парламент и, возможно, даже группу депутатов. Тем самым автор предлагает расширить и круг субъектов подготовки проекта конституции.

Этот же вывод автор делает в отношении субъектов разработки проекта конституции республики в случае принятия ее конституционным собранием.

Во второй главе **«Принятие и изменение конституции республики Российской Федерации»** автор анализирует способы принятия и изменения конституции республики Российской Федерации.

В первом параграфе **«Принятие и изменение конституции республики Российской Федерации законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации»** автор рассматривает деятельность парламентов республик Российской Федерации по вопросу принятия (изменения) конституции республики, анализирует законодательство республик Российской Федерации по этому вопросу, исследует различный подход в республиках Российской Федерации к наделению субъектов правом законодательной инициативы по вопросу принятия новой конституции (внесению поправок в действующую).

Парламентский способ принятия (изменения) конституции республики является наиболее распространенным и наиболее детально регламентированным в республиках Российской Федерации.

В работе проанализированы процессуальные особенности принятия конституции республики и рассматриваются особенности субъектов

законодательной инициативы, которые участвуют в подготовке проекта конституции республики и в поправках к конституции республики.

В работе проанализированы все варианты изменения республиканских конституций. Как показывает анализ, это может быть принятие новой конституции республики, пересмотр положений конституции, внесение поправок в конституцию, дополнение конституции, исключение отдельных положений конституции.

В работе анализируется порядок обнародования и всенародного обсуждения конституции, подписания ее главой республики, вступление ее в силу.

В работе проанализирована процедура рассмотрения любых изменений текста конституции республики.

Анализ показывает, что опубликование проекта конституции республики в большинстве случаев — это право парламента, а не его обязанность. Отсутствие обязательности опубликования текста законопроекта о внесении изменений в республиканскую конституцию, на взгляд диссертанта, уменьшает демократическую базу этих основополагающих нормативных правовых актов. В связи с этим, по мнению автора, в специальные нормативные правовые акты следует включить норму об обязательном опубликовании таких законопроектов и их обсуждении. При этом автор отмечает, что применение в таких специальных актах формулировки «обсуждение законопроекта» более предпочтительно, чем «опубликование законопроекта для всеобщего сведения», так как предполагает возможность учета общественного мнения при дальнейшем принятии законопроекта.

Неурегулированной в республиках Российской Федерации является и процедура официального опубликования республиканской конституции с внесенными в нее поправками. В Республике Марий Эл и Ингушетии эта обязанность лежит на Главе республики и должна быть выполнена в месячный срок со дня вступления в силу закона о поправке к конституции, в

Башкортостане законодатель таких сроков не установил. В остальных республиках этот вопрос не урегулирован.

Во втором параграфе **«Принятие конституции республики Российской Федерации и ее изменение на референдуме субъекта Российской Федерации»** анализируется законодательство республик Российской Федерации, в которых предусмотрена возможность принятия и изменения конституции республики на референдуме.

Референдум как единственный способ принятия республиканской конституции на сегодняшний день предусмотрен только в Ингушетии.

Альтернативные варианты принятия республиканской конституции (референдумом и парламентом) содержатся в Конституции Республики Башкортостан.

Возможность внесения изменений в конституцию путем референдума (наряду с парламентским способом) предусмотрена в республиках Ингушетия, Дагестан, Мордовия, Марий Эл, Удмуртия, Татарстан.

В работе делается вывод, что референдум как способ принятия республиканской конституции, хотя и предусмотрен федеральным законодательством, не получил своего широкого распространения в республиках Российской Федерации.

Действующее республиканское законодательство о референдумах субъектов Российской Федерации не определяет материальных и процессуальных особенностей принятия (изменения) конституции республики на референдуме Российской Федерации.

Референдумный законодательный процесс в субъектах Российской Федерации отличается от парламентского законодательного процесса тем, что главным действующим лицом в нем выступает корпус участников референдума — граждане Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории конкретного субъекта Федерации.

Обязательными субъектами референдумного законодательного процесса выступают также законодательные (представительные) органы

субъекта Федерации, избирательные комиссии субъекта Федерации, получающие в ходе референдума статус комиссий референдума, инициаторы референдумного законодательного процесса, наблюдатели, средства массовой информации и другие предусмотренные законодательством участники.

Среди других участников референдумного процесса особо отмечается опыт создания Конституционной комиссии в Чеченской Республике, выработавшей единый проект конституции республики, который и был вынесен на референдум Чеченской Республики.

В работе делается предложение о необходимости включения в республиканские законы о референдумах специальной главы, посвященной особенностям принятия и изменения республиканской конституции.

Отмечая проблемы референдума как способа принятия республиканской конституции, автор обращает внимание на проблему финансирования такого способа принятия конституции. Например, в 2010 году на проведение референдума по внесению изменений в Конституцию Тывы из бюджета республики было выделено 13 миллионов 800 тысяч рублей. Парламентский способ принятия (изменения) конституции республики по сравнению с референдумным, разумеется, более экономичный.

Еще одной проблемой референдума является проблема определения субъектов инициирования проведения референдума. В работе предлагается дополнить пункт 2 статьи 14 Федерального закона «Об основных гарантиях...» абзацем вторым следующего содержания: «Если конституцией (уставом), законами субъекта Российской Федерации определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на референдум субъекта Российской Федерации, то инициаторы такого референдума могут быть установлены законом субъекта Российской Федерации».

В работе проведен детальный анализ нормативного правового регулирования всех основных этапов организации и проведения референдума по принятию и внесению изменений в республиканскую конституцию.

Автор отмечает, что большинство норм современного референдумного законодательства республик Российской Федерации в основном воспроизводят правила поведения, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Реальный потенциал нормотворчества регионов весьма ограничен, так как нормы республиканского референдумного законодательства не должны противоречить федеральному законодательству.

В третьем параграфе **«Учредительный способ принятия и изменения конституции республики Российской Федерации»** анализируется процедура принятия конституции республики Российской Федерации (ее изменения) конституционным собранием республики Российской Федерации.

Конституционными собраниями соответствующих республик были приняты действующие Конституции Марий Эл, Мордовии, Дагестана и Калмыкии. Конституции Кабардино-Балкарской, Чеченской республик и Республики Бурятия ранее предусматривали принятие Конституционным Собранием изменений к отдельным главам конституции. Во всех указанных республиках действовали соответствующие республиканские законы.

На сегодняшний день возможность принятия новой Конституции Конституционным Собранием предусмотрена только в Республике Дагестан.

В работе детально проанализирован Закон Республики Дагестан от 23 ноября 2010 года № 67 «О Конституционном Собрании». В работе отмечается, что Конституционное Собрание Республики Дагестан, принимавшее Конституцию Республики Дагестан в 1994 году, было уполномочено формировать Государственный Совет Республики Дагестан, возглавляющий в то время исполнительную власть в республике; избирать

Председателя Государственного Совета — Главу республики, принимать решение об отрешении от должности Председателя Государственного Совета, то есть обладало весьма широкими и разнородными полномочиями.

По мнению автора, наделение учредительных собраний полномочиями, не связанными с принятием (изменением) конституции республики, представляется нецелесообразным и противоречит природе этих органов.

Анализ показывает, что есть определенное противоречие между Законом Республики Дагестан от 23 ноября 2010 года № 67 «О Конституционном Собрании» и федеральным законодательством в части наделения Конституционного Собрания Республики Дагестан полномочием выносить проект новой конституции Республики Дагестан на референдум Республики Дагестан.

В работе проведен детальный анализ ранее действовавшего законодательства Кабардино-Балкарской Республики, республик Мордовия, Калмыкия, Марий Эл, Бурятия, Чеченской Республики по вопросам организации деятельности Конституционных Собраний.

В работе сделан вывод, что законодательством республик Российской Федерации предусматривались разные полномочия республиканских конституционных собраний: они создавались либо как орган, уполномоченный для разработки и принятия конституции республики, либо как орган, уполномоченный принимать уже внесенный проект конституции либо самостоятельно вносить изменения в действующую конституцию.

Автор отмечает, что история развития конституционного законодательства показывает, что многие республики идут по пути упрощения порядка внесения изменений в свои конституции, и считает, что такой подход республиканских законодателей не вполне оправдан, поскольку может привести к обесцениванию конституции как высшего акта в системе нормативных правовых актов республики Российской Федерации.

В четвертом параграфе **«Роль конституционных судов республик Российской Федерации в процессе принятия и изменения конституции**

республики Российской Федерации» автор обозначает место конституционных судов республик Российской Федерации в процессе принятия (изменения) конституции республики Российской Федерации, затрагивает вопросы толкования конституции республики Российской Федерации.

В тех субъектах, где созданы и функционируют конституционные суды республик Российской Федерации, эти суды играют существенную роль в конституционном процессе. В большинстве республик конституционный суд субъекта Российской Федерации является субъектом права законодательной инициативы по вопросу принятия и внесения изменений в конституцию субъекта Российской Федерации.

В работе обращается внимание на то, что в некоторых республиках конституционные суды обладают правом законодательной инициативы, но не обладают правом законодательной инициативы по внесению изменений в конституцию республики.

По мнению автора, заслуживает внимание полномочие Конституционного Суда Республики Адыгея давать заключение для пересмотра положений раздела 1 Конституции Республики Адыгея.

В работе проведено исследование современных научных подходов к понятию и процессу преобразования республиканской конституции без изменения ее текста.

В работе также детально проанализирована проблема толкования конституционными судами республиканских конституций, где автор приходит к выводу, что толкование конституции республики не является созданием новых норм конституции.

В заключении в обобщенном виде формулируются наиболее значимые выводы и предложения проведенного диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых научных изданиях, входящих в перечень изданий ВАК Министерства образования науки Российской Федерации:

1. *Муртазина Р.Р.* К вопросу о пределах изменения конституций республик Российской Федерации / Р.Р. Муртазина// Вестник Бурятского государственного университета. — 2012. — № 2. — С. 158—163 (0,4 п.л.).

2. *Муртазина Р.Р.* К вопросу о толковании конституции республики Российской Федерации / Р.Р. Муртазина// Казанская наука. — 2012. — № 12. — С. 231—234 (0,3 п.л.).

3. *Муртазина Р.Р.* Пределы самостоятельности республик Российской Федерации при принятии и изменении конституции/ Р.Р.Муртазина// Казанская наука. — 2013. — № 4. — С. 147—151 (0,3 п.л.).

4. *Муртазина Р.Р.* Отдельные проблемы изменения на референдумах конституций республик в составе Российской Федерации/ Р.Р.Муртазина// Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 3. — С. 38—41 (0,3 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

5. *Муртазина Р.Р.* Особенности конституционного процесса в субъектах Российской Федерации /Р.Р. Муртазина// Научный Татарстан. — 2009. — № 3. — С. 125—130 (0,4 п.л.).

6. *Муртазина Р.Р.* Отдельные вопросы участия граждан в процессе принятия и внесения изменений в республиканские конституции /Р.Р. Муртазина// Актуальные проблемы теории и практики применения конституционного законодательства: Материалы II Всероссийской науч.-практической конф. с международным участием. — Челябинск: ГОУ ВПО УралГУФК. — 2009. — С. 34—36 (0,2 п.л.).

7. *Муртазина Р.Р.* Отдельные вопросы толкования конституции

субъекта Российской Федерации //Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып.V): Сб. науч. тр. Казань: ООО «Офсет-сервис», 2010. — С. 339—345 (0,4 п.л.).

8. *Муртазина Р.Р.* Некоторые проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации о суверенитете субъектов Российской Федерации // Преодоление правового нигилизма как вектор развития современного государства и общества: Материалы IV Международной науч.-практической конф. студентов и аспирантов/ Р.Р. Муртазина. — Казань: Изд-во Казан.гос. ун-та, 2009. — С. 160 — 162 (0,1 п.л.).

9. *Муртазина Р.Р.* Субъекты права законодательной инициативы по вопросу принятия конституции субъекта Российской Федерации / Р.Р. Муртазина// Научный Татарстан. —2010. — № 1. — С. 152—156 (0,3 п.л.).

10. *Муртазина Р.Р.* Некоторые проблемы финансирования изменений конституций субъекта Российской Федерации в условиях экономического кризиса / Р.Р. Муртазина // — Научный Татарстан. — 2011. — № 2. — С. 209—212 (0,3 п.л.).

11. *Муртазина Р.Р.* Конституционные (уставные) суды как субъекты права законодательной инициативы по вопросу внесения изменений в региональные конституции (уставы)/ Р.Р. Муртазина// Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып.VI): Сб. науч. тр. — Казань: ООО «Офсет-сервис», 2011. — С. 318—322 (0,3п.л.).

12. *Муртазина Р.Р.* Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и совершенствование республиканского законодательства / Р.Р. Муртазина// Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (вып.VII): Сб. науч. тр. — Казань: ООО «Офсет-сервис», 2012. — С. 354—359 (0,4 п.л.).

13. *Муртазина Р.Р.* Стабильность и динамизм конституций республик Российской Федерации/ Р.Р. Муртазина// Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства

(вып.VIII): Сб. науч. тр. — Казань: ООО «Офсет-сервис», 2013. — С. 326—332 (0,4 п.л.).

14. *Муртазина Р.Р.* Отдельные аспекты порядка внесения изменений в Конституцию Республики Татарстан / Р.Р. Муртазина// Сб. аспирантских науч. тр. юрид. фак-та КГУ. Вып. 10. — Казан. гос. ун-т. — 2009. — С. 248—250 (0,2 п.л.).

15. *Муртазина Р.Р.* Непосредственное участие граждан в процессе внесения изменений в конституцию субъекта Российской Федерации / Р.Р. Муртазина// Сб. аспирантских науч. тр. юрид. фак-та КГУ. Вып. 11. — Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та. — 2010. — С. 230—235. (0,4 п.л.).

16. *Муртазина Р.Р.* К вопросу о принятии и изменении конституций республик Российской Федерации / Р.Р. Муртазина// Материалы VII Международной науч.-практической конф. студентов и аспирантов «Актуальные проблемы правовой политики: национальный и международный правовые аспекты». — Казань, 2012. — Т. 2. — С. 66—68. (0,2 п.л.).

17. *Муртазина Р.Р.* Субъекты подготовки проекта конституции республики Российской Федерации/ Р.Р. Муртазина// Научный Татарстан. — 2013. — № 1. — С. 143—149 (0,4 п.л.).